

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisist memberikan otonomi daerah yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat (Ayuingtyas, 2009) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah memberikan dampak yang luas bagi pelaksanaan otonomi daerah (Yuliyanto, 2009). Otonomi daerah memberikan implikasi berupa timbulnya kewenangan dan kewajiban bagi daerah untuk melaksanakan berbagai kegiatan pemerintahan secara lebih mandiri, termasuk didalamnya optimalisasi pengelolaan keuangan khususnya pengelolaan terhadap pendapatan daerah (Yuliyanto, 2009). Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proposional. Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Mardiasmo, 2002:8).

Menurut Mardiasmo (2002:59) tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

- 1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat
- 2) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
- 3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Tujuan otonomi daerah itu sendiri adalah daerah mampu mengurus persoalan daerahnya secara lebih otonom, termasuk dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran daerah karena yang lebih mengetahui persoalan daerah adalah daerah itu sendiri.

Pembangunan daerah perlu dijalankan atau dikembangkan sebagai salah satu upaya penting untuk mewujudkan kehendak otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan otonomi semacam ini diharapkan agar daerah otonom tidak hanya menerima bantuan subsidi dari pusat, tetapi dituntut juga untuk menggali potensi dan sumber keuangan baru serta sumber-sumber Pendapatan Asli Daerahnya yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga pembiayaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan

tersebut dapat mendukung terwujudnya otonomi daerah yang luas dan nyata serta bertanggung jawab (Trywilda et al, 2009). Pemerintah daerah yang memiliki wewenang yang luas dan kemampuan yang optimal untuk menggali dan mengembangkan potensi sumber-sumber keuangannya sendiri. Upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah dapat dilakukan dengan intensifikasi maupun ekstensifikasi yaitu untuk meningkatkan efektivitas penerimaan pajak daerah (Kusumawardani, 2010).

Sumber-sumber pendapatan daerah pada dasarnya dikategorikan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu kelompok pertama merupakan Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan, kelompok kedua yaitu pendapatan yang merupakan pemberian pemerintah termasuk sumbangan pemerintah pusat dan daerah tingkat I serta sumbangan lainnya yang telah diatur dengan undang-undang. Diantara sumber-sumber pendapatan tersebut, hasil pajak sangat penting dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah disamping sumber-sumber pendapatan daerah lainnya (Trywilda et al, 2009). Meskipun pemerintah daerah telah diberi otonomi secara luas dan desentralisasi fiskal, namun pelaksanaan otonomi tersebut harus tetap berada dalam koridor hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (Mahmudi, 2010:16).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu modal utama yang mendukung proses pembangunan di daerah sehingga tentu hal ini sangat berkenaan dengan kepentingan rakyat banyak (Siregar, 2009). Menurut

Suwarno dan Suhartiningsih (2008) Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah dapat berupa hasil pajak dan retribusi, hasil perusahaan daerah dan lain-lain usaha daerah yang sah. Sementara itu Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara rata-rata nasional hanya memberikan kontribusi 6-15 persen pendapatan daerah. Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, maka semakin besar pula diskresi daerah untuk menggunakan PAD tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah (Mahmudi, 2010:18-19).

Salah satu tolak ukur kemampuan daerah dalam mengeksploitasi pendapatan tersebut adalah seberapa besar sektor pajak daerah berkontribusi terhadap penerimaan daerah, khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nantinya dapat dipergunakan sebagai sumber dana/biaya untuk mencukupi kebutuhan belanja daerah yang bersangkutan. Dengan kata lain PAD merupakan sumber pembiayaan badi pemerintah daerah, oleh sebab itu daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Upaya meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah, pemerintah daerah harus mengetahui potensi pajak dan retribusi daerah yang menggunakan sistem dan prosedur koleksi pajak dan retribusi daerah yang tepat dan sesuai dengan situasi dan kondisi daerahnya (Yuliyanto, 2009).

Menurut Mahmudi (2010:18) peningkatan PAD tidak hanya menjadi perhatian pihak eksekutif, namun legeslatif pun berkepentingan sebab besar kecilnya PAD akan mempengaruhi struktur gaji anggota dewan. Penerimaan pajak dan retribusi daerah adalah dua hal yang berbeda. Potensi dan realisasi penerimaan pajak dan retribusi daerah dihubungkan oleh sistem dan prosedur pendapatan daerah. Sebaik apapun sistem dan prosedur pendapatan daerah, apabila potensi tidak ditentukan dengan sebenarnya maka realisasi penerimaan juga akan rendah (Yuliyanto, 2009). Peningkatan PAD harus dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi dari keseluruhan sistem penerimaan daerah (Trywilda et al, 2009).

Sasaran peningkatan sumber pendapatan daerah yang bersal dari Pajak Kabupaten/Kota diantaranya pajak hotel, restoran, reklame, dan pajak parkir sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah dan sebagai salah satu komponen dalam melaksanakan otonomi daerah. Efektivitas peningkatan penerimaan pajak hotel, restoran, reklame, dan pajak parkir terhadap pajak daerah perlu dilakukan mengingat jumlah target penerimaan/realisasi yang ditetapkan setiap tahun anggaran.

Pajak hotel adalah pajak atas pelayanan hotel. Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap/istirahat, memperoleh pelayanan, dan fasilitas lainnya dengan pungutan bayaran termasuk bangunan lainnya menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama kecuali untuk pertokoan dan perkantoran (Yuliyanto, 2009). Menurut Mahmudi (2010:23) keuntungan dari pajak hotel adalah keduanya bersifat

mengambang (*buoyant*) dan punya cukup kemampuan menghasilkan (*yield*) secara substansial. Pajak ini juga dinilai cukup adil dan relatif mudah untuk dihitung dan dikumpulkan. Manajemen pajak hotel yang perlu dilakukan pemerintah daerah antara lain dengan memperbaiki *data base* wajib pajak, komputerasi administrasi pajak yang terkoneksi dengan sistem informasi pihak hotel, melakukan sosialisasi pajak secara memadai, pemberian penghargaan kepada wajib pajak yang taat pajak, dan kemungkinan *outsourcing* dalam pemungutan pajak.

Pajak restoran adalah pajak atas pelayan restoran. Restoran adalah tempat menyantap makanan dan minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk usaha jasa boga/catering (Trywilda et al, 2009). Menurut Suparni (2009) pajak restoran merupakan pajak yang cukup besar sebagai sumber pendapatan daerah. Hal ini sangat beralasan karena seiring dengan perkembangan kota. Sistem pemungutan pajak restoran menggunakan *Self Assessment System*, yang berarti bahwa Wajib Pajak menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri pajak daerah yang terutang dan bertujuan agar pelaksanaan administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan lebih rapi, terkendali, sederhana dan mudah dipahami oleh anggota masyarakat, terutama Wajib Pajak.

Pajak reklame merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, juga untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat (Ayuningtyas, 2009). Pajak reklame adalah pajak

atas penyelenggaraan reklame. Reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan dinikmati oleh umum (Yan Yan et al, 2011). jika kita melihat, di Kota Surakarta saat ini banyak terdapat reklame-reklame dalam berbagai jenis sehingga hal ini mempengaruhi kontribusi pajak reklame yang merupakan salah satu penyumbang bagi Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta. Pajak reklame didalam di dalam Dinas Pendapatan Aset Keuangan Daerah Kota Surakarta dikelompokkan menurut jenisnya, salah satunya adalah Pajak Reklame Berjalan (Ayuningtyas, 2009).

Pajak parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor (Nariana et al, 2011). Menurut Martiana (2009) pajak parkir tergolong jenis pajak yang baru di Kota Surakarta, tetapi bila dilihat dari realisasinya yang selalu naik dan melebihi target sampai tahunnya, pajak parkir dinilai cukup potensial sebagai sumber pendapatan dari sektor pajak daerah. Banyaknya tempat usaha di Surakarta membuat permintaan atas lahan parkir semakin tinggi. Apalagi sejak dibangunnya mall-mall di Surakarta, potensi pajak parkir menjadi semakin tinggi. Banyaknya jumlah penduduk di Surakarta disertai tingginya jumlah kendaraan yang ada di Surakarta

menambah pentingnya jasa parkir. Maka pemerintah kota Surakarta memulai memungut pajak parkir dengan tujuan meningkatkan PAD di sektor pajak.

Kontribusi pajak hotel dan pajak restoran Kota Surakarta pada tahun 2010 berkontribusi sebesar 9% per tahun. Pajak reklame berkontribusi sebesar 4% per. Pajak Reklame hanya sebesar 4% per tahun dikarenakan banyak reklame, baliho, dll yang illegal. Pajak parkir berkontribusi paling sedikit hanya mencapai 1% per tahun dikarenakan banyak parkir liar di daerah Kota Surakarta. Walaupun semua pajak daerah selalu mencapai target realisasi.

Peneliti mengambil pajak hotel, restoran, reklame dan pajak parkir karena melihat proporsi dari pajak daerah yang cukup besar sebagai sumber pendapatan daerah. Hal ini sangat beralasan karena seiring dengan perkembangan kota, khususnya kota Surakarta persaingan bisnis dan perdagangan. Pemerintah diuntungkan dalam hal ini karena semakin banyak hotel, restoran atau rumah makan, reklme, dan tempat parkir karena mempengaruhi pendapatan daerah kota Surakarta.

Penentuan batas wilayah juga sangat penting, sebab dengan adanya batas wilayah antar daerah akan dapat memaksimalkan potensi daerah yang dimilikinya. Sehingga berpengaruh pada berapa besarnya pendapatan ataupun pengeluaran yang terjadi pada daerah tersebut. Hal inilah yang menjadi pertimbangan peneliti memilih Kota Surakarta sebagai obyek penelitian. Oleh



karena itu peneliti sekarang mengembangkan, menambahkan beberapa variabel dan penggantian obyek penelitian untuk diteliti.

Karena beberapa alasan diatas, peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh lagi terkait pajak hotel, restoran, reklame, dan parkir. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengambil judul **“Analisis Kontribusi Pajak Hotel, Restoran, Reklame, dan Pajak Parkir Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta (Studi pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Surakarta pada tahun 2010-2013)”**.

#### B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kontribusi pajak hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta tahun 2010 sampai 2013?
2. Bagaimana kontribusi pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta tahun 2010 sampai 2013?
3. Bagaimana kontribusi pajak reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta tahun 2010 sampai 2013?
4. Bagaimana kontribusi pajak parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta tahun 2010 sampai 2013?

#### C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis kontribusi pajak hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta selama tahun 2010 sampai 2013.
2. Untuk menganalisis kontribusi pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta selama tahun 2010 sampai 2013.
3. Untuk menganalisis kontribusi pajak reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta selama tahun 2010 sampai 2013.
4. Untuk menganalisis kontribusi pajak parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta selama tahun 2010 sampai 2013.

#### D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain :

##### 1. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengembangan wawasan dibidang perpajakan terutama Pendapatan Asli Daerah dan pajak daerah serta sebagai sarana dalam menerapkan teori-teori keilmuwan yang diperoleh sebelumnya.

##### 2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan evaluasi dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kota Surakarta dalam melakukan upaya peningkatan pendapatan pajak hotel, restoran, reklame, dan pajak parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surakarta. Dan sebagai bahan informasi bagi instansi terkait dan pihak lainnya dalam melakukan penelitian lebih lanjut.

### 3. Bagi Pembaca

Hasil penelitian yang dilakukan ini bermanfaat bagi pembaca dalam menambah ilmu pengetahuan khususnya tentang Pendapatan Asli Daerah dan pajak daerah.

#### E. Sistematika Penelitian

Penelitian skripsi ini akan dibagi dalam lima bab dengan perincian sebagai berikut :

#### **BAB I                   PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

#### **BAB II                  TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan mengenai pengertian pajak daerah, pajak hotel, pajak restoran, pajak reklame, pajak parkir, dan Pendapatan Asli Daerah secara konsep maupun pengertian secara operasional, kerangka pemikiran, Hipotesis, dan tinjauan peneliti terdahulu.

#### **BAB III                METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan tentang obyek penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.

#### **BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan tentang Gambaran Umum Kota Surakarta serta analisis data dan pembahasan.

#### **BAB V PENUTUP**

Bab terakhir ini menjelaskan tentang kesimpulan dari hasil penelitian yang diperoleh, dan saran-saran.